

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dengan dilaksanakannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan sebagai implementasi dari otonomi daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan seluas-luasnya dalam mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing oleh pemerintah pusat. Kewenangan ini meliputi berbagai urusan pemerintahan, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Dengan diberikannya wewenang ini diharapkan pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dapat mewujudkan daerah yang sejahtera dan mampu mewujudkan kehidupan masyarakat yang harmonis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam melaksanakan otonomi daerahnya, daerah harus melakukan perencanaan program dan kegiatan sesuai dengan tujuan yang telah dirancang dan akan dilakukan selama satu tahun, yang mana perencanaan tersebut harus ditulis secara detail dan dapat dituliskan dengan angka sehingga menjadi perencanaan yang sering dikenal dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Sedangkan Menurut UU No. 33 tahun 2004 APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pemerintah daerah mengalokasikan dana APBD dalam bentuk anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. APBD ini dilaporkan pada tiap akhir tahun anggaran dalam laporan keuangan yaitu dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA).

Untuk dapat mencapai tujuan yang sudah dirancang, pemerintah daerah haruslah dapat mengoptimalkan pendapatan untuk dapat membiayai program dan kegiatannya masing-masing. Hal ini dikarenakan program dan kegiatan pemerintah daerah memerlukan biaya yang tidak sedikit. Beberapa sumber pendapatan pemerintah daerah menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 antara lain: a) Pendapatan asli daerah, b) Dana perimbangan, c) Lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan menurut UU No. 33 Tahun 2004, pendapatan daerah berasal

dari: a). Pendapatan asli daerah, yang terdiri atas: 1). pajak daerah; 2). retribusi daerah; 3). hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan 4). lain-lain pendapatan asli daerah yang sah; b). Pendapatan transfer, dan c). Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dari berbagai sumber pendapatan daerah yang disebutkan diatas, pemerintah daerah seharusnya dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya untuk membiayai aktivitas operasionalnya. Bila suatu daerah dapat membiayai program dan kegiatannya dari pendapatan asli daerah, maka daerah tersebut bisa dikatakan daerah yang sudah mandiri, karena daerah tersebut tidak bergantung pada dana perimbangan dan pendapatan transfer dari pemerintah pusat maupun provinsi.

Selain pajak daerah dan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dapat menjadi sumber pendapatan potensial lain untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan salah satunya dapat bersumber dari bagian laba atas penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah.

Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah adalah kegiatan pemerintah yang menanamkan uangnya dalam bentuk penyertaan modal atau pembelian surat utang dalam rangka memperoleh manfaat ekonomi atau sosial (Erlina, dkk., 2015, hlm. 223). Penyertaan modal pemerintah termasuk pada investasi permanen dalam neraca pemerintah daerah, investasi permanen yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga hubungan kelembagaan (Erlina, dkk., 2015, hlm. 226).

Menurut Permendagri No. 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah, pemerintah daerah melakukan investasi dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah, meningkatkan pendapatan daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Investasi pemerintah daerah ini dilakukan pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), BUMD yang terdapat di pemerintah kabupaten/kota akan berbeda-beda sesuai potensi dan kebutuhan masing-masing kabupaten/kota.

Meskipun berbeda-beda, BUMD yang umumnya dimiliki setiap pemerintah daerah adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM merupakan usaha yang bergerak pada distribusi air bersih. Beberapa alasan kabupaten/kota memiliki PDAM adalah karena kebutuhan masyarakat akan air bersih dan juga potensi keuntungan dari hasil distribusi air bersih tersebut kepada masyarakat. PDAM merupakan perusahaan daerah yang memegang peranan penting dalam pencapaian rencana pemerintah pusat. Seperti yang diungkapkan oleh Subekti (Direktur Eksekutif Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia/Perpamsi) bahwa salah satu target pemerintah yang tercantum dalam RPJMN 2015-2019 Direktorat Jenderal Cipta Karya adalah program 100-0-100. Program tersebut adalah upaya merealisasi 100 persen akses aman air minum, nol persen kawasan permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi layak. Untuk mencapai target tersebut, pemerintah pusat memperkirakan investasi yang dibutuhkan untuk sektor air minum sekitar Rp 274,8 triliun (m.tempo.co, 2016).

Dalam rangka pencapaian target Direktorat Jenderal Cipta Karya tersebut, banyak PDAM yang terus berupaya menambah pelanggannya, seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan yang akan kembali melaksanakan pemasangan sambungan rumah air limbah bagi masyarakat Kota Medan di 9 Kelurahan, dengan jumlah sambungan sebanyak 2.500 rumah tangga dengan menggunakan APBD Kota Medan sebagai salah satu sumber pendanaannya (pdamtirtanadi.co.id, 2016). Selain Kota Medan, upaya dalam mencapai target tersebut juga dilakukan oleh PDAM Tirta Asasta Kota Depok yang menggelontorkan anggaran Rp 28 miliar untuk membuat bendungan air, perluasan bak penangkap air baku, dan pipa transmisi air baku Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Asasta Kota Depok. Selain itu, PDAM Tirta Asasta juga mengalokasikan Rp 100 miliar dari APBD Kota Depok untuk penambahan jaringan (metro.tempo.co, 2016). Begitu pun dengan PDAM Tirtaraharja Kabupaten Bandung yang menargetkan 100 ribu pelanggan di 2019 mendatang, yang mana saat ini PDAM Tirtaraharja memiliki 82.200 pelanggan yang tersebar di wilayah Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, dan Kota Cimahi (inilahkoran.com, 2016).

Dari berbagai upaya PDAM untuk mencapai target Ditjen Cipta Karya tersebut, tampaknya masih terdapat berbagai masalah dalam kinerja PDAM, khususnya PDAM yang ada di Jawa Barat. Beberapa masalah tersebut antara lain pada PDAM Tirta Asasta Kota Depok yang saat ini sedang membuat bendungan air, selama periode 2013 sampai 2015 kinerja PDAM Tirta Asasta masih belum memberikan kontribusi terhadap PAD Kota Depok. Masih terdapat kerugian dalam neraca keuangannya (pikiran-rakyat.com, 2016). Hal tersebut terjadi juga dengan PDAM Tirta Intan Garut, Alirohman sebagai Dewan Pengawas PDAM Tirta Intan Garut mengatakan bahwa ia menilai kondisi keuangan dan kinerja pegawai PDAM dalam keadaan sakit. Terlebih, tidak adanya *reward punishment*, sehingga pegawai bekerja seenaknya (www.fokusjabar.com, 2016). Permasalahan terkait kinerja PDAM juga terjadi pada kinerja pelayanan, yakni masih terdapat keluhan-keluhan dari masyarakat/pelanggan yang tidak ditanggapi dengan serius, sehingga hal yang dikeluhkan pelanggan terus terjadi dalam jangka panjang. Keluhan tersebut dialami oleh pelanggan PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor yang mengeluhkan distribusi air (kabaronline.co.id, 2016), pelanggan PDAM Tirta Bhagasasi Kota Bekasi yang mengeluhkan suplai air (suaralira.com, 2016), dan juga pelanggan PDAM Kabupaten Majalengka yang mengeluhkan tersendatnya air PDAM (cirebontrust.com, 2015). Dari berbagai permasalahan terkait kinerja pelayanan tersebut, terlihat bahwa keluhan pelanggan yaitu karena masalah distribusi air, suplai air, dan tersendatnya air PDAM. Hal-hal tersebut juga menunjukkan buruknya kinerja PDAM dalam aspek operasional. Berikut ini merupakan data kinerja keuangan PDAM Kabupaten/Kota di Jawa Barat diukur dengan menggunakan *Return on Equity (ROE)*, yaitu mengukur profitabilitas perusahaan dengan cara membandingkan laba bersih dengan jumlah ekuitasnya.

Tabel 1.1
Return on Equity (ROE) PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat
Tahun 2012 – 2014

NO	Kabupaten/Kota	ROE (%)			Rata-rata (%)
		2012	2013	2014	
1	Kota Cirebon	0,9	15,6	6,5	7,67
2	Kota Bogor	13,7	13,8	12,8	13,43
3	Kab. Garut	2	1,8	1,9	1,90
4	Kab. Bandung	4,9	3,4	3,2	3,83

5	Kab. Subang	0,5	0,5	1,2	0,73
6	Kab. Bekasi	17,7	12,6	10,4	13,57
7	Kab. Indramayu	17,5	1,4	1,4	6,77
8	Kab. Majalengka	8,9	11,3	3,6	7,93
9	Kab. Purwakarta	6,5	6,4	3,6	5,50
10	Kab. Bogor	11,6	10,5	11,8	11,30
11	Kab. Ciamis	1	2	0,1	1,03
12	Kab. Tasikmalaya	16,3	25,2	16,9	19,47
13	Kab. Cianjur	0,6	0,5	0,2	0,43
14	Kab. Cirebon	-6,3	-11,7	-1,7	-6,57
15	Kota Sukabumi	23,1	21,9	13,4	19,47
16	Kab. Kuningan	-8,7	1,6	7,8	0,23
17	Kab. Sukabumi	1,5	1,7	0,8	1,33
18	Kab. Sumedang	5,8	0,2	1	2,33
19	Kota Banjar	0,4	-1,7	-2,4	-1,23
20	Kab. Karawang	6	5,7	8,1	6,60
21	Kota Bandung	-0,8	-17,3	-25	-14,37
22	Kota Depok	-	-12,6	-8,3	-15,37
23	Kota Bekasi	2,5	1,4	0,8	1,57

Sumber: BPPSPAM Kementerian PUPR (diolah)

Berdasarkan tabel 1.1 di atas, terlihat bahwa ROE pada PDAM di Jawa Barat ini cenderung fluktuatif dari tahun ke tahun. Tingkat rata-rata ROE tertinggi diraih oleh Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Sukabumi dengan rata-rata sebesar 19,47%. Sedangkan tingkat rata-rata ROE terendah diperoleh Kota Depok dengan rata-rata sebesar -15,37%. Kota Depok memperoleh rata-rata ROE terendah dikarenakan pada tahun 2012 tidak dilakukan penilaian kinerja karena pada saat tersebut PDAM Kota Depok belum terdata di Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi). Selain kinerja keuangan yang dilakukan dengan menentukan ROE pada tahun 2012 -2014, kinerja dalam aspek pelayanan juga dilakukan dengan melihat cakupan pelayanan teknis yang dihitung dengan membandingkan jumlah penduduk terlayani dengan jumlah penduduk wilayah pelayanan. Kinerja aspek pelayanan ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.2
Cakupan Pelayanan Teknis PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat
Tahun 2012 – 2014

No	Kabupaten/Kota	Cakupan Pelayanan Teknis (%)			Rata-rata (%)
		2012	2013	2014	
1	Kota Cirebon	75,6	86,4	92,6	84,87
2	Kota Bogor	66,5	74,5	78,4	73,13
3	Kab. Garut	45,1	44,7	49,1	46,30
4	Kab. Bandung	18	18,9	15,5	17,47
5	Kab. Subang	45,9	46,9	49,4	47,40
6	Kab. Bekasi	32	43,8	40,7	38,83
7	Kab. Indramayu	45,9	48,4	42,8	45,70
8	Kab. Majalengka	34,6	37	38	36,53
9	Kab. Purwakarta	63,9	61,9	66,5	64,10
10	Kab. Bogor	22,8	23,3	23,1	23,07
11	Kab. Ciamis	33	32,1	44,3	36,47
12	Kab. Tasikmalaya	24,5	27	34,1	28,53
13	Kab. Cianjur	59,9	62,5	63,9	62,10
14	Kab. Cirebon	31	31,7	33	31,90
15	Kota Sukabumi	42,9	24,9	31	32,93
16	Kab. Kuningan	39,6	41,7	42,9	41,40
17	Kab. Sukabumi	33,8	27,6	29,3	30,23
18	Kab. Sumedang	32,7	30,8	33,6	32,37
19	Kota Banjar	36,9	39,5	38,2	38,20
20	Kab. Karawang	40,6	41,2	36,4	39,40
21	Kota Bandung	72,2	76,2	71,1	73,17
22	Kota Depok	-	7,1	21,1	14,13
23	Kota Bekasi	27,2	21,8	23,1	24,03

Sumber: BPSPAM Kementerian PUPR (diolah)

Berdasarkan tabel 1.2 di atas, cakupan pelayanan teknis pada PDAM di Jawa Barat cenderung mengalami fluktuasi dan beberapa PDAM mengalami kenaikan cakupan pelayanan teknis dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun. PDAM dengan rata-rata cakupan layanan teknis tertinggi diraih Kota Cirebon sebesar 84,87%. Sedangkan rata-rata cakupan layanan teknis terendah diperoleh Kota Depok sebesar 14,13%. Selain itu, terjadi kenaikan cakupan layanan teknis dari tahun 2012 – 2014 pada PDAM Kota Cirebon, Kota Bogor, Kabupaten Subang, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Cianjur, Kabupaten

Cirebon, Kabupaten Kuningan, dan Kota Depok. Sedangkan PDAM di kabupaten/kota lainnya mengalami fluktuasi dari tahun 2012 – 2014.

Kinerja dalam aspek operasional juga dilakukan dengan mengukur efisiensi produksi yang dilakukan dengan cara membandingkan realisasi produksi dengan kapasitas terpasang. Efisiensi produksi pada PDAM di Jawa Barat dapat diamati pada tabel berikut.

Tabel 1.3
Efisiensi Produksi PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat
Tahun 2012 – 2014

No	Kabupaten/Kota	Efisiensi Produksi (%)			Rata-rata (%)
		2012	2013	2014	
1	Kota Cirebon	89,8	93,7	89,6	91,03
2	Kota Bogor	93,8	80,9	82,8	85,83
3	Kab. Garut	48,4	49,2	48,3	48,63
4	Kab. Bandung	75,9	83,1	73,5	77,50
5	Kab. Subang	81,6	63,1	59,7	68,13
6	Kab. Bekasi	78,6	73,2	73,7	75,17
7	Kab. Indramayu	89,9	75,9	80,8	82,20
8	Kab. Majalengka	59,9	59,6	79,1	66,20
9	Kab. Purwakarta	55,5	56,3	53,7	55,17
10	Kab. Bogor	85,2	80,6	80,2	82,00
11	Kab. Ciamis	62,9	55,4	60,1	59,47
12	Kab. Tasikmalaya	94,6	95,5	91,1	93,73
13	Kab. Cianjur	45,2	42,1	41,3	42,87
14	Kab. Cirebon	66,9	85,5	75,1	75,83
15	Kota Sukabumi	63,5	55,6	73,1	64,07
16	Kab. Kuningan	59,6	65,6	63,2	62,80
17	Kab. Sukabumi	63,8	52,5	45,1	53,80
18	Kab. Sumedang	40,5	38,3	38,3	39,03
19	Kota Banjar	71,2	80	73,1	74,77
20	Kab. Karawang	72,1	87,5	81,9	80,50
21	Kota Bandung	80,2	80,4	82,3	80,97
22	Kota Depok	-	100	100	66,67
23	Kota Bekasi	82,1	87	93	87,37

Sumber: BPPSPAM Kementerian PUPR (diolah)

Berdasarkan tabel 1.3 di atas, terlihat bahwa efisiensi produksi PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat mengalami fluktuasi pada tahun 2012 – 2014. Meskipun pada tahun 2012 tidak dilakukan evaluasi kinerja oleh BPPSPAM, PDAM Kota Depok meraih rata-rata tingkat efisiensi produksi tertinggi sebesar

Adin Muhammad Jamaluddin Saify, 2017

PENGARUH PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KINERJA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

133,33%, pada tahun 2013 dan 2014 Kota Depok menjadi PDAM terefisien tingkat produksinya dengan persentase sempurna sebesar 100% dua tahun berturut-turut. Sedangkan rata-rata efisiensi terendah diperoleh PDAM Kabupaten Sumedang dengan persentase sebesar 39,03%.

Selain ketiga aspek yang telah disebutkan diatas, ada juga aspek sumber daya manusia yang diukur dengan cara membandingkan jumlah pegawai dengan jumlah pelanggan/1000 yang selanjutnya disebut dengan rasio jumlah pegawai/1000 pelanggan. Indikator ini digunakan untuk mengukur efisiensi pegawai PDAM terhadap pelanggan. Rasio tersebut dilakukan dalam mengevaluasi kinerja PDAM yang dilakukan oleh BPPSPAM yang dapat diamati pada tabel berikut.

Tabel 1.4
Rasio Jumlah Pegawai/1000 Pelanggan PDAM
di Kabupaten/Kota Jawa Barat
Tahun 2012 – 2014

No	Kabupaten/Kota	Rasio juml peg/1000 plgn			Rata-rata
		2012	2013	2014	
1	Kota Cirebon	5	4,5	4,5	4,67
2	Kota Bogor	3,6	3,3	4,3	3,73
3	Kab. Garut	10,1	9,6	8,9	9,53
4	Kab. Bandung	4,7	4,5	4,2	4,47
5	Kab. Subang	6,6	6	5,3	5,97
6	Kab. Bekasi	3,1	3,2	3	3,10
7	Kab. Indramayu	5	4,8	4,6	4,80
8	Kab. Majalengka	8	7,6	8,4	8,00
9	Kab. Purwakarta	8,1	7,7	6,7	7,50
10	Kab. Bogor	4,8	4,5	4,3	4,53
11	Kab. Ciamis	7,2	6,6	6	6,60
12	Kab. Tasikmalaya	7,3	7,4	6,5	7,07
13	Kab. Cianjur	9,7	9,6	9,8	9,70
14	Kab. Cirebon	8,3	8,4	8,1	8,27
15	Kota Sukabumi	12,3	12,5	9,9	11,57
16	Kab. Kuningan	6,3	5,8	5,5	5,87
17	Kab. Sukabumi	6,7	6,1	5,3	6,03
18	Kab. Sumedang	10,6	10,5	13	11,37
19	Kota Banjar	7,8	7,6	7,8	7,73
20	Kab. Karawang	5,2	4,7	5,2	5,03
21	Kota Bandung	5	5,2	4,4	4,87

22	Kota Depok	-	6,5	7	8,83
23	Kota Bekasi	9,7	8,3	7,3	8,43

Sumber: BPPSPAM Kementerian PUPR (diolah)

Berdasarkan tabel 1.4 di atas, terlihat bahwa rasio jumlah pegawai/1000 pelanggan secara umum mengalami fluktuasi dari tahun ke tahunnya. Rata-rata Rasio terendah diperoleh PDAM Kabupaten sebesar 3,10. Sedangkan rata-rata rasio jumlah pegawai/1000 pelanggan tertinggi diraih PDAM Kota Sukabumi sebesar 11,57.

Sehubungan dengan beberapa permasalahan dan fenomena mengenai kinerja PDAM seperti disebutkan diatas, *Indonesia Urban Water, Sanitation, and Hygiene* (IUWASH) atau Program Air, Sanitasi dan Kebersihan Perkotaan Indonesia mengungkapkan bahwa dua hal yang menjadi prioritas umum kegiatan IUWASH di DKI Jakarta, Banten, dan Jawa Barat adalah Perbaikan kinerja PDAM di bidang manajemen, teknis dan keuangan serta peningkatan pelibatan masyarakat untuk program air minum dan sanitasi.

Permasalahan-permasalahan terkait kinerja yang telah dipaparkan sebelumnya semestinya tidak terjadi, karena realisasi pemerintah daerah untuk penyertaan modal kepada PDAM memiliki proporsi yang lebih tinggi dibandingkan dengan penyertaan modal pada BUMD lainnya di beberapa kabupaten/kota di Jawa Barat, yang dapat diamati pada tabel berikut.

Tabel 1.5
Realisasi Penyertaan Modal Pemerintah Daerah
Kabupaten/Kota di Jawa Barat
Tahun 2014

No	Kabupaten/Kota	Penyertaan Modal Pemda kepada PDAM (Rp)	Total Penyertaan Modal Pemda (Rp)	Persentase (%)
1	Kab. Subang	37.417.796.504,00	90.638.028.643,33	41
2	Kab. Bogor	14.500.000.000,00	49.500.000.000,00	29
3	Kota Bogor	31.573.447.956,00	54.934.179.256,00	57
4	Kab. Garut	9.998.000.000,00	16.598.000.000,00	60
5	Kab. Sumedang	1.400.000.000,00	2.800.000.000,00	50
6	Kab. Tasikmalaya	12.105.681.737,00	117.626.821.644,97	10
7	Kota Sukabumi	2.000.000.000,00	4.000.000.000,00	50
8	Kota Banjar	10.390.897.855,06	48.346.593.947,61	21
9	Kota Cirebon	9.000.000.000,00	13.000.000.000,00	69
10	Kab. Bandung	5.000.000.000,00	10.000.000.000,00	50
11	Kab. Bekasi	35.303.050.000,00	35.303.050.000,00	100
12	Kab. Ciamis	6.462.000.000,00	8.062.000.000,00	80
13	Kab. Cirebon	14.062.140.000,00	12.307.614.000,00	114

14	Kab. Sukabumi	4.500.000.000,00	4.500.000.000,00	100
15	Kab. Kuningan	85.188.699,00	504.775.004,00	17
16	Kab. Karawang	5.000.000.000,00	6.000.000.000,00	83
17	Kota Bandung	15.500.000.000,00	15.500.000.000,00	100
18	Kota Depok	12.350.000.000,00	12.350.000.000,00	100
19	Kab. Cianjur	20.000.000.000,00	23.000.000.000,00	87
20	Kab. Indramayu	3.000.000.000,00	5.100.000.000,00	59
21	Kab. Majalengka	14.487.833.649,00	19.464.016.054,88	74
22	Kab. Purwakarta	3.000.000.000,00	3.000.000.000,00	100
23	Kota Bekasi	32.000.000.000,00	35.812.369.888,00	89

Sumber: BPK Perwakilan Jawa Barat (diolah)

Berdasarkan tabel 1.5 yang disajikan diatas, terlihat bahwa penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah pada kabupaten/kota di Jawa Barat kepada PDAM memiliki porsi yang signifikan dibandingkan dengan penyertaan modal pada BUMD lain, dari 23 Kabupaten/Kota yang memiliki PDAM hanya ada 5 (lima) kabupaten/kota yang menyertakan modal kurang dari 50% terhadap total penyertaan modal pemda yang direalisasi pada tahun 2014. Di lihat dari jumlahnya, penyertaan modal tertinggi pada tahun 2014 dilakukan oleh Kota Bekasi yang menyertakan modal di PDAM Tirta Patriot dan Tirta Bhagasasi sebanyak Rp 32.000.000.000,00. Sedangkan penyertaan modal terendah dilakukan oleh Kabupaten Kuningan sebanyak Rp 85.188.699,00. Namun, jika di lihat dari persentasenya, penyertaan modal kepada PDAM terhadap total penyertaan modal pemerintah daerah pada tahun 2014 tertinggi adalah Kabupaten Cirebon dengan persentase 114%, jumlah penyertaan modal yang melebihi total penyertaan modal daerah ini disebabkan oleh Pemerintah Kabupaten Cirebon yang mendapat bantuan lain selain dari penyertaan modal yang bersumber dari APBD. Persentase penyertaan modal kepada PDAM terhadap total penyertaan modal pemerintah daerah pada tahun 2014 terendah adalah Kabupaten Tasikmalaya dengan persentase 10%. Kebijakan penyertaan modal pemerintah daerah terhadap PDAM pada setiap kabupaten/kota di Jawa Barat tersebut ditentukan berdasarkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyertaan modal pemerintah daerah terhadap PDAM pada masing-masing kabupaten/kota.

Dengan tingginya persentase penyertaan modal pemerintah daerah kepada PDAM terhadap total penyertaan modal pemerintah daerah pada kabupaten/kota di Jawa Barat, seharusnya PDAM dapat meningkatkan kinerjanya, baik dalam kinerja keuangan maupun non keuangan. Meskipun didirikan untuk pelayanan

publik (*public service*), PDAM tetap bertanggung jawab sebagai pusat laba bagi pemerintah daerah. Sehingga menurut Halim (2014, hlm. 128), BUMD merupakan unit organisasi dalam tubuh pemda yang didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemda yang melakukan investasi pada perusahaan daerah tersebut. Prestasi BUMD tersebut diukur berdasarkan perbandingan antara laba yang dihasilkan BUMD dengan nilai investasi yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai investor. Selain itu, Ahmad (2004, dalam Sudarno, dkk, 2010) mengungkapkan bahwa makin banyak penyertaan modal jika digunakan untuk investasi maka akan meningkatkan kegiatan operasional perusahaan yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja perusahaan.

Teori Halim dan Ahmad seperti yang disebutkan diatas sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Mukhlis (2001) yang meneliti pengaruh penyertaan modal Pemda terhadap kinerja BUMD dengan ROE sebagai indikator kinerja BUMD, menghasilkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja (ROE) BUMD. Meskipun penelitian Ahmad Mukhlis (2001) sejalan dengan teori yang ada, penelitian lain menyebutkan bahwa penyertaan modal yang diberikan oleh pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan BUMD (Kelbulan, dkk, 2015) juga penelitian yang dilakukan oleh Sudarno, dkk (2011) yang menyimpulkan bahwa penyertaan modal pemerintah memiliki hubungan negatif dengan kinerja keuangan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja PDAM menurut Riyardi (2009, hlm. 47) yaitu tingkat harga air, pendapatan, pengeluaran, tingkat inflasi, dan kurs, dan Ahmad Mukhlis (2001), mengungkapkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja.

Dalam penelitian ini penulis memilih penyertaan modal pemerintah daerah sebagai faktor yang berpengaruh terhadap kinerja dikarenakan memang pada fenomena yang ada penyertaan modal pemerintah daerah kepada PDAM ini berjumlah cukup signifikan dari penyertaan modal terhadap BUMD yang lain. Penyertaan modal pemerintah daerah juga merupakan tanggung jawab manajemen perusahaan untuk menggunakan dana yang telah diberikan oleh pemerintah yang harus digunakan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat dan juga memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah, yang tercermin dari

kinerjanya. Dalam pendanaan pun PDAM tidak kesulitan karena sudah diberi modal oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, penyertaan modal pemerintah daerah harus dibandingkan pula dengan kinerja yang dapat dicapainya, apakah dengan penyertaan modal dengan jumlah tertentu dapat meraih kinerja yang baik atau tidak. Pendekatan *balanced scorecard* digunakan penulis untuk mengukur kinerja perusahaan dikarenakan menurut Garrison (2013) ukuran kinerja keuangan tidaklah mencukupi dengan sendirinya – melainkan harus diintegrasikan dengan ukuran nonkeuangan di dalam *balanced scorecard* yang dirancang. Pertama, ukuran keuangan merupakan indikator jasa dalam artian melaporkan hasil dari tindakan masa lampau. Sebaliknya, ukuran nonkeuangan yang merupakan beberapa faktor keberhasilan utama seperti kepuasan pelanggan merupakan indikator pengaruh (*leading factor*) dari kinerja keuangan di masa mendatang. Kedua, manajer puncaklah yang umumnya bertanggungjawab atas ukuran kinerja keuangan – bukan para manajer tingkatan yang lebih rendah. Namun, hanya ada sedikit perusahaan, jika ada, yang menggunakan semua ukuran kinerja ini, dan hampir semua perusahaan menambah ukuran kinerja yang lain. Pertimbangan penulis memilih PDAM sebagai subjek pada penelitian ini adalah berdasarkan data pada Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang menunjukkan realisasi penyertaan modal pemerintah daerah kepada PDAM yang jumlahnya besar dan signifikan dibandingkan penyertaan modal pada BUMD lain di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. PDAM di Jawa Barat dipilih penulis menjadi subjek penelitian ini berdasarkan fenomena-fenomena dan data-data terkait kinerja PDAM yang telah dipaparkan sebelumnya yang mayoritas permasalahan kinerja PDAM terjadi di Wilayah Provinsi Jawa Barat. Selain itu, kontribusi laba BUMD Jawa Barat paling tinggi pada tahun 2012 disumbang oleh Bank Pembangunan Daerah (BPD) 91% atau sebesar Rp 10,3 triliun, dan sisanya disumbang oleh BPR, PDAM, dan PD lainnya (bnpk.go.id), dan juga pada penelitian terdahulu tidak memaparkan permasalahan apa yang terjadi di PDAM yang diteliti/dianalisis. Sedangkan tahun pengamatan 3 (tiga) tahun yaitu 2012 – 2014 digunakan dengan pertimbangan ketersediaan data yang ada dan dapat diakses oleh penulis.

Berdasarkan uraian-uraian yang telah disebutkan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Penyertaan Modal Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (Penelitian pada PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat Tahun 2012 – 2014)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang ada, maka pada penelitian ini penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran penyertaan modal pemerintah daerah pada PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat?
2. Bagaimana gambaran kinerja PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat dengan pendekatan *Balanced Scorecard*?
3. Bagaimana pengaruh penyertaan modal pemerintah daerah terhadap kinerja PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disusun maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan gambaran penyertaan modal pemerintah daerah pada PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat.
2. Untuk menjelaskan gambaran kinerja perusahaan pada PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat dengan pendekatan *Balanced Scorecard*.
3. Untuk menjelaskan pengaruh penyertaan modal pemerintah daerah terhadap kinerja PDAM di Kabupaten/Kota Jawa Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perusahaan, pemerintah daerah sebagai investor, akademisi dan pihak lain yang berkepentingan dalam penelitian mengenai penyertaan modal dan kinerja perusahaan. Beberapa manfaat tersebut antara lain:

1. Aspek akademis

Manfaat akademis dari penelitian ini yaitu:

- a. Memberikan kontribusi pada pengembangan teori dalam bidang ilmu akuntansi sektor publik, terutama yang berkaitan dengan penyertaan modal pemerintah daerah dan kinerja.
- b. Memberikan referensi pengembangan teori untuk peneliti selanjutnya dalam menguji pengaruh penyertaan modal pemerintah daerah terhadap kinerja.

2. Aspek praktis

Manfaat praktis dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk pertimbangan pengambilan keputusan mengenai penyertaan modal pada PDAM ataupun BUMD lainnya.
- b. Bagi manajemen PDAM, penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk perbaikan kinerja keuangan maupun non keuangan sehingga peran PDAM untuk pelayanan publik tercapai dan juga dapat memberi kontribusi pendapatan pada pemerintah daerah.

